



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUE

Ibagué, Catorce (14) de Mayo de dos mil quince (2015).

Radicación: No. 181-2015
Acción: EJECUTIVA
Accionante: SANDRA ROBAYO AVILES
Accionado: MUNICIPIO DE IBAGUE

Procede el Despacho a decidir la solicitud de mandamiento de pago, presentada por SANDRA ROBAYO AVILES, quien actúa a través de apoderado, en contra del MUNICIPIO DE IBAGUE.

CONSIDERACIONES

De conformidad con lo señalado por el artículo 422 del C.G.P., establece que pueden ejecutarse las obligaciones expresas, claras y exigibles, que consten en documentos que provengan del deudor o su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción.

En el presente caso, la ejecutante aporta como título ejecutivo, primera copia de la providencia mediante la cual este Juzgado aprobó la conciliación celebrada el 6 de Marzo de 2013 ante la Procuraduría 106 Judicial I para Asuntos Administrativos.

Es de precisar, que la Ley 1551 de 2012 en su artículo 47 establece:

" (...)

Artículo 47. La conciliación prejudicial. La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios. La conciliación se tramitará siguiendo el procedimiento y los requisitos establecidos para la de los asuntos contencioso administrativos.

(...)"

Sin embargo, la Honorable Corte Constitucional¹, al resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada con el mencionado artículo indicó:

¹ Referencia: expediente D-9493, Demandante: Ricardo Burroso Álvarez, Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 47, parcial, de la Ley 1551 de 2012. Magistrada ponente MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, Bogotá, D.C., quince (15) de agosto de dos mil quince (2015).



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUÉ

"8. El legislador viola los derechos laborales y el derecho a la igualdad de los trabajadores que tienen deudas con municipios, susceptibles de ser reclamadas mediante un proceso ejecutivo"

Por último, la Sala Plena considera que la respuesta al tercer problema jurídico es afirmativa. I.e. asiste la razón al accionante cuando acusa a la norma de violar los derechos laborales constitucionales así como el derecho a la igualdad entre los trabajadores.

8.1. Tal como se indicó previamente, en la sentencia C-160 de 1999, la Corte decidió que una norma legal que establece la conciliación prejudicial obligatoria en materia laboral, de forma general, sin distinciones y precisiones necesarias para asegurar los derechos fundamentales, en especial, el derecho de acceso a la justicia, es inconstitucional.² Concretamente, se estableció que ello era así, a propósito de los procesos laborales ejecutivos. Para la Corte: "[...] la conciliación no opera en los procesos ejecutivos, porque en razón de su naturaleza la conciliación busca crear una situación de certeza en cuanto a los derechos laborales que el trabajador reclama al empleador, lo cual, por sustracción de materia no se requiere cuando ya se posee un título ejecutivo del cual emana una obligación a cargo de éste que para el trabajador configura un derecho cierto e indiscutible que no se puede renunciar ni negociar, como lo prevé el art. 53 de la Constitución Política."³ Esta posición jurisprudencial ha sido reiterada en varias ocasiones, en especial en la sentencia C-893 de 2001,⁴ en la cual se decidió que "si es inconstitucional la norma que consagra la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en asuntos laborales", indicó que una regla legal de ese estilo "[...] quebranta abiertamente el principio constitucional contenido en el artículo 53 de la Carta, según el cual, corresponde a la Ley tener en cuenta la facultad de los trabajadores para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles, la cual se ve afectada cuando se exige al particular acudir a la conciliación como requisito previo a la presentación de la demanda."⁵

8.2. En tal medida, la restricción al derecho laboral que supone la exigencia de la conciliación como un requisito de procedibilidad de la acción ejecutiva, es una medida legislativa irrazonable constitucionalmente, en tanto se vale de un medio prohibido. Esto es, si bien el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 busca fines que no sólo son legítimos constitucionalmente, sino que además son imperiosos, el medio por el cual optó el legislador está prohibido constitucionalmente, como lo ha señalado la jurisprudencia. En tanto el artículo 53 de la Constitución contempla el derecho a 'la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales', la jurisprudencia constitucional ha indicado que una norma que desconozca abiertamente esta restricción, vulnera un mandato expreso de la Constitución.

8.3. La jurisprudencia también ha sostenido que exigir la conciliación prejudicial como requisito procesal en materia de procesos judiciales de forma general e imprecisa es una herramienta legal irrazonable constitucionalmente, entre otros motivos, cuando se emplean normas vagas y ambiguas o altamente indeterminadas, que ponen en riesgo el ejercicio de los

² Corte Constitucional, sentencia C-160 de 1999 (MP Antonio Barrera Carbonell).

³ Corte Constitucional, sentencia C-160 de 1999.

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-893 de 2001 (MP Clara Inés Vargas Hernández, AV Manuel José Cepeda Espinosa, SV Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Monteslegré Lyncer).

⁵ La Corte consideró que "[...] el artículo 35 de la Ley 640 de 2001 al disponer que en los asuntos susceptibles de ser conciliados, entre otros en materia laboral, debe haberse intentado el arreglo conciliatorio para que la demanda judicial sea admisible, somete la posibilidad de acudir a la jurisdicción a una condición que no resulta válida a la luz de la Carta en la medida en que la obligación de un arreglo conciliatorio obstruye la libertad de acceder a la administración de justicia (art. 229 CP)." Corte Constitucional, sentencia C-893 de 2001.



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUE

*derechos judiciales laborales.*⁶ El artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 fija el requisito procesal de la conciliación prejudicial en procesos ejecutivos contra municipios de manera amplia, pero a la vez se establecen una serie de parámetros y reglas que hacen más o menos precisa la aplicación de la figura. Sin embargo, al hacer referencia a los procesos ejecutivos en contra de municipios, sin distinción alguna, se puede concluir que la norma acusada contempla también las obligaciones de carácter laboral.

8.3.1. Podría alegarse que la norma acusada debe ser interpretada de acuerdo con la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional en la materia. De hecho, la participación del Ministerio de Hacienda dentro del presente proceso, interpreta que la norma contempla el requisito de la conciliación prejudicial en un "tipo de procesos [que] hace referencia a obligaciones patrimoniales adquiridas por parte de los municipios con los particulares. Son obligaciones dinerarias no laborales [...]". Sin duda que es una forma adecuada de interpretar la norma a la luz de la Constitución Política.

8.3.2. Pero el proceso ha servido para mostrar que no es esta la única interpretación posible. La incertidumbre de las reglas se evidencia al contrastar la posición del Ministerio, por una parte, y de la Federación Colombiana de Municipios por otra. En su intervención, la Federación indica que "[...] cuando la conciliación se trate de créditos laborales no podrá conducir al desamortamiento de derechos ciertos e indiscutibles, tan sólo se ocupará de la programación del pago según las posibilidades de flujo de recursos de los Municipios y la mayor conveniencia del convocante."

8.4. Adicionalmente la Sala Plena de la Corte considera que la imposición del requisito procesal de la conciliación prejudicial en materia de procesos ejecutivos laborales que se adelanta en contra de un municipio constituye una violación a la especial protección que brinda el principio de igualdad a los trabajadores.

8.4.1. El artículo 53 establece los principios que han de regir la ley laboral en el estado social de derecho. Entre otros, además del respeto al derecho constitucional a irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, se contempla expresamente el principio de igualdad de oportunidades a los trabajadores. En tal medida, se torna categórica la protección que ha dado la Constitución, la ley y la jurisprudencia a sus derechos, impidiendo que se les imponga el requisito procesal de la conciliación prejudicial, especialmente si se hace mediante normas vagas y ambiguas o altamente indeterminadas, y sin fijar parámetros básicos como, por ejemplo, la imposibilidad de conciliar derechos laborales mínimos o de exigirlos especialmente para procesos ejecutivos.

8.4.2. Pero en cualquier caso, no existe en el proceso defensa alguna de por qué no se viola el derecho a la igual protección de los trabajadores bajo la Constitución, al establecer desde las propias reglas que regulan los derechos procesales, un trato diferente entre los trabajadores municipales y el resto de trabajadores. Por qué las reglas del proceso ejecutivo para reclamar derechos laborales han de ser unas para los trabajadores de las entidades territoriales y otras para el resto de los trabajadores. En especial, qué justificaría el trato diferente entre trabajadores del sector público en cuanto a las reglas de acceso a la justicia. A diferencia de lo que ocurre con las acreencias en general, las deudas laborales están sometidas a una condición específica, señalada en la Constitución Política y que ha de ser cumplida por el legislador: las protecciones que se den a los trabajadores deben ser respetuosas del principio

⁶ Dice la sentencia C-160 de 1999 al respecto: "El acceso efectivo a la justicia no puede asegurarse sobre la base de reglas inciertas acerca de si en un momento dado es procedente o no agotar la conciliación como requisito de procedibilidad y que están libradas al criterio discrecional de los conciliadores y jueces, quedando las personas que demandan justicia sujetas a la incertidumbre de si sus derechos sustanciales se harán efectivos como lo manda el art. 2 de la Constitución."



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUE

de igualdad. La Corte tampoco advierte *prima facie*, razón alguna que permitiera una distinción de trato que sólo se podría justificar si es un medio estrictamente necesario. Dada la exigencia de igualdad en el trato a los trabajadores, en especial cuando sus derechos se encuentran en conexidad con el derecho al acceso a la justicia, como ocurre en el presente caso, introducir una regla diferente debe estar estrictamente justificado.

8.4.3. En el presente caso, el Gobierno, por medio del Ministerio de Hacienda, considera que la norma legal acusada bajo el orden constitucional y legal vigente, no es aplicable a obligaciones laborales; la Federación Nacional de Municipios por su parte sostiene que sí, pero solicita a la Corte que de acuerdo con su jurisprudencia reiterada se declare la exequibilidad condicionada de la norma. Es claro entonces, que la regulación vigente no es precisa en cuanto a cuáles son las condiciones de aplicación del artículo 47 demandado a los procesos ejecutivos en contra de los municipios, en los que se reclamen obligaciones de carácter laboral, y como podría ser interpretada válidamente, como que incluye controversias de este tipo, porque la norma dispone que en todo proceso ejecutivo adelantado contra un municipio debe llevarse a cabo previamente una conciliación, es factible afirmar que el legislador viola los derechos laborales de los trabajadores que tienen deudas reconocidas, pendientes de pago por los dichos entes territoriales, susceptibles de ser reclamados mediante un proceso ejecutivo, en especial los derechos a 'la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales' (art. 53, CP) y su derecho a la igualdad (art. 13, CP), al exigirles un requisito procesal (la conciliación-prejudicial) que está expresamente excluido por la ley para el resto de los trabajadores.

Esto quiere decir que, aunque la norma es ajustada a la Constitución a la luz de los dos primeros cargos analizados, es a la vez inconstitucional a la luz del tercer cargo estudiado. Esto lleva a que la decisión de la Sala sea la de declarar exequible la norma constitucional, bajo el entendido que la misma no es aplicable a los procesos ejecutivos en contra de municipios que puedan tener por objeto el reclamo de deudas laborales reconocidas, a los trabajadores susceptibles de ser cobradas mediante proceso ejecutivo."

Conforme lo anterior, en el presente caso no se exigirá el agotamiento del requisito de procedibilidad, por tratarse de un proceso ejecutivo de carácter laboral.

Ahora bien, encuentra el Despacho que las partes acordaron el pago de unas sumas de dinero por concepto de prima de servicios, los cuales se realizarían en un (1) año contado a partir del día siguiente de la ejecutoria del auto que aprueba la conciliación extrajudicial, sin que se acordara el pago de algún tipo de interés durante este lapso, acuerdo que fue aceptado por las partes y el Ministerio público y aprobado por éste Despacho.

De igual forma, el artículo 430 del C.G.P., manda que el juez puede librar mandamiento de pago ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquél considere legal. Tal legalidad, indudablemente versa con relación al contenido del título que se pretende ejecutar.

Por lo tanto, una vez realizada la respectiva liquidación por la Dra. Suleny Enciso M. contadora asignada para los Juzgados Administrativos de ésta ciudad, estima el

⁷ Dice la intervención de la Federación: "[...] si la Corte considera en este caso aplicables los criterios fijados en la sentencia C-893 de 2001, rogamos declarar la exequibilidad de la norma bajo la condición de que la conciliación previa no es exigible cuando se trata de créditos laborales."



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUE

Juzgado que se deberá librar mandamiento de pago por las siguientes sumas de dinero:

1. La suma de TRES MILLONES DOCE MIL SEISCIENTOS DIECISEIS PESOS (\$3.012.616), por concepto prima de servicios acordada en la conciliación celebrada el 6 de Marzo de 2013 y aprobada por auto del 17 de Mayo de 2013⁸.
2. La suma de CIENTO OCHENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS CON SESENTA Y SEIS CENTAVOS (\$183.351,66) como intereses moratorios liquidados a partir del 9 de Mayo de 2014 fecha en que se cumplió el plazo de un año acordado en la respectiva conciliación y hasta el 1 de Mayo de 2015, además de los que se generen hasta cuando se haga efectivo el pago de la obligación.

Los anteriores valores tomados de la liquidación que se adjunta al proceso.

Sobre las costas, en su momento procesal oportuno se resolverá.

Por lo expuesto,

RESUELVE

PRIMERO: LIBRAR mandamiento de pago a favor del demandante y en contra del MUNICIPIO DE IBAGUE, por las siguientes sumas de dinero:

1. La suma de TRES MILLONES DOCE MIL SEISCIENTOS DIECISEIS PESOS (\$3.012.616), por concepto prima de servicios acordada en la conciliación celebrada el 6 de Marzo de 2013 y aprobada por auto del 17 de Mayo de 2013⁹.
2. La suma de CIENTO OCHENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS CON SESENTA Y SEIS CENTAVOS (\$183.351,66) como intereses moratorios liquidados a partir del 9 de Mayo de 2014 fecha en que se cumplió el plazo de un año acordado en la respectiva conciliación y hasta el 1 de Mayo de 2015, además de los que se generen hasta cuando se haga efectivo el pago de la obligación.

Los anteriores valores tomados de la liquidación que se adjunta al proceso.

Sobre las costas, en su momento procesal oportuno se resolverá.

SEGUNDO: Notificar esta decisión al Representante Legal del MUNICIPIO DE IBAGUE en los términos previstos por los artículos 290 y 612 del Código General del

⁸ Fls. 2 a 15

⁹ Fls. 2 a 15



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUE

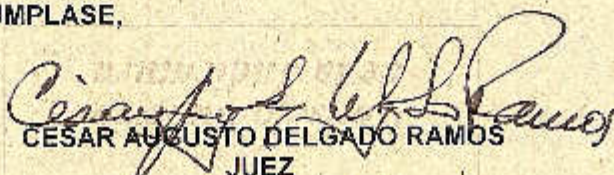
Proceso, haciéndole saber que dispone de cinco (5) días para pagar y diez (10) para excepcionar.

TERCERO: Notifíquese esta decisión al señor procurador delegado ante este despacho judicial.

CUARTO: La parte demandante deberá consignar en la cuenta de la Secretaría del Juzgado la suma de sesenta mil pesos (\$60.000), como gastos ordinarios del proceso dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de éste auto.

QUINTO: Téngase al Dr. HUILLMAN CALDERON AZUERO, como apoderado de la parte accionante, en los términos del poder conferido.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,


CESAR AUGUSTO DELGADO RAMOS
JUEZ

